

Mitteilung des Senats vom 18. April 2006

Öffnungszeiten im gastronomischen Außenbereich bis 24.00 Uhr

Mit Antrag der Fraktionen der CDU und der SPD vom 6. Juli 2005 (Drucksache 16/360 S) hat die Stadtbürgerschaft am 11. Oktober 2005 den Senat aufgefordert, anhand des hamburgischen Beispiels die Möglichkeit zu prüfen, auch in Bremen die Öffnungszeiten für Außengastronomie generell entsprechend zu verlängern.

Der Senat übermittelt der Stadtbürgerschaft seinen Bericht zur Regelung der Betriebszeiten im gastronomischen Außenbereich mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Bericht

Öffnungszeiten im gastronomischen Außenbereich bis 24.00 Uhr

I. Ausgangspunkt: Der Auftrag der Bremischen Bürgerschaft

Für den gastronomischen Außenbereich gelten in der Stadtgemeinde Bremen Betriebszeitenregelungen, die standortabhängige Öffnungszeiten bis 22.00, 23.00 oder 24.00 Uhr zulassen. Derartige Betriebsbeschränkungen sind auch in anderen Städten fortwährend in der öffentlichen Diskussion; bundesweite Aufmerksamkeit erregte z. B. die Debatte über bayerische Biergärten. Die Freie und Hansestadt Hamburg hat – auch im Hinblick auf die Attraktivität als Tourismusmetropole und auf die Fußball-WM 2006 – nunmehr im Rahmen eines Modellversuchs längere Öffnungszeiten in der Außengastronomie der Hansestadt zugelassen.

Mit Antrag der Fraktionen der CDU und der SPD vom 6. Juli 2005 (Drucksache 16/360 S) hat die Stadtbürgerschaft am 11. Oktober 2005 den Senat aufgefordert, anhand des hamburgischen Beispiels die Möglichkeit zu prüfen, auch in Bremen die Öffnungszeiten für Außengastronomie generell entsprechend zu verlängern.

II. Prüfungsergebnis

1. Rechtliche Rahmenbedingungen

Der Betrieb einer Gaststätte bedarf auch bezüglich der Außengastronomie der Genehmigung nach Gaststättenrecht und Baurecht. Nach § 4 des Gaststättengesetzes (GastG) ist eine Gaststättenerlaubnis unter anderem zu versagen, wenn schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) oder sonstige erhebliche Nachteile, Gefahren oder Belästigungen für die Allgemeinheit zu befürchten sind. Auch nach § 15 der Baunutzungsverordnung (BauNVO) sind Vorhaben baurechtlich unter anderem unzulässig, wenn von ihnen Störungen oder Belästigungen ausgehen, die für die Umgebung nach dem Maßstab des Bundes-Immissionsschutzgesetzes unzumutbar sind.

Im Rahmen der Baugenehmigungs- und Gaststättenerlaubnisverfahren sind daher die von der Außengastronomie ausgehenden schädlichen Umwelteinwirkungen durch Geräusche je nach Schutzwürdigkeit der Nachbarschaft zu berücksichtigen und zu bewerten.

2. Bremische Regelung

Die zwischen dem Bau- und dem Wirtschaftsressort abgestimmte bremische „Richtlinie zur Festlegung der Betriebszeiten von Freisitzen in Gaststättenbetrieben“ vom 5. Oktober 1999 ist vom Senat beschlossen worden und bestimmt seither die Genehmigungspraxis der Bauordnungs- und Gaststättenbehörden in der Stadtgemeinde Bremen.

Nach der Richtlinie sind folgende Betriebszeitbeschränkungen festzulegen:

- 22.00 Uhr: Allgemeine Wohngebiete, Kleinsiedlungsgebiete,
- 23.00 Uhr: Besondere Wohngebiete, Dorf-, Misch-, Kerngebiete und Gebiete nach den Gewerbeklassen II und III (allgemein),
- 24.00 Uhr: Gewerbegebiete und solche Kerngebiete, Mischgebiete sowie Gebiete nach den Gewerbeklassen II und III, die durch ihre besondere innerstädtische Lage derart geprägt sind, dass sie sich zu Standorten touristischer und/oder innerstädtischer Freizeitorientierung entwickelt haben.

Standorte mit touristischer und/oder innerstädtischer Freizeitorientierung sind insbesondere die Altstadt zwischen Wallanlagen und Weser, der Bereich Ostertorsteinweg/Vor dem Steintor und der Bereich des Vegesacker Hafens einschließlich „Strandlust“.

Für die übrigen Baugebiete (reine Wohngebiete, Gewerbeklassen IV und V sowie Sondergebiete) und im Außenbereich (§ 35 BauGB) sind keine generellen Betriebszeitregelungen vorgesehen. In diesen Bereichen sind die Betriebszeiten nach den konkreten Umständen des Einzelfalls festzulegen.

3. Hamburger Modellversuch

In der bis zum 31. Dezember 2006 befristeten zweijährigen Versuchsphase wird der Ausschank in der Außengastronomie (Straßencafés und Biergärten) nicht wie bisher bis 22.00 Uhr, sondern an Werktagen allgemein bis 23.00 Uhr und freitags, samstags sowie an den Abenden vor Feiertagen bis 24.00 Uhr geduldet und bei Neuansuchen widerruflich genehmigt.

Lärmgutachten zur Feststellung der Eignung betroffener Gebiete und zum Beschallungsmaß werden als zu aufwändig angesehen und daher (wie in Bremen) regelmäßig nicht eingeholt. In Fällen wiederholter Beschwerden wegen Anwohnerbelästigungen durch unangemessene Lautstärke können nach der als „Allgemeine Weisung“ bezeichneten Versuchsvorschrift Zulassungen der Betriebszeiten widerrufen oder Duldungen beendet werden.

4. Bewertung

Eine vergleichende Betrachtung der Öffnungszeitenbegrenzung in Bremen mit den Regelungen des Hamburger Modellversuchs führt unter Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen zu folgendem Ergebnis:

Die Bremer Richtlinie ermöglicht unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Schutzwürdigkeit der jeweiligen Nachbarschaft auch an normalen Werktagen in den für die Außengastronomie besonders attraktiven Gebieten mit touristischer und/oder innerstädtischer Freizeitorientierung (z. B. Schlachte) Betriebszeiten bis 24 Uhr und geht insoweit über Möglichkeiten des Hamburger Modells hinaus.

In den übrigen Gebieten – mit Ausnahme der bauplanungsrechtlich besonders geschützten Wohngebiete – ist wie in Hamburg eine Öffnung bis 23 Uhr erlaubt.

Schwachpunkt des Hamburger Modells ist, dass sich durch die Außengastronomie belästigte Anwohner auf der Grundlage nachbarschützender Rechtsvorschriften beschweren und gerichtliche Hilfe beanspruchen können. In der Drucksache 2005/0609 des Hamburger Senats wird eingeräumt, dass der Verwaltungsaufwand bei den Behörden und bei der Vollzugspolizei aus

diesem Grund in nicht quantifizierbarem Maße steigen kann. Als besonders problematisch werden laut Hamburger Bericht die reinen Wohngebiete bewertet. Diese Gebiete bleiben in der Bremer Regelung von einer Verlängerung der Betriebszeiten ausgenommen.

In Bremen sind die Beschwerde- und Rechtsstreitrisiken aufgrund der nach Störungsempfindlichkeiten differenzierten Bestimmung deutlich geringer. Gleichwohl bleibt die Bremer Richtlinie bei einer Gesamtbetrachtung nicht hinter den Möglichkeiten des Hamburger Modells zurück. Dies trifft ausdrücklich auch für die Ausgestaltung der behördlichen Überwachung der Einhaltung der legalen Öffnungszeiten zu. Die Bremer Richtlinie sieht keine regelmäßigen Kontrollen vor. Das Stadtamt wird im Wesentlichen nur anlassbezogen bei Nachbarbeschwerden tätig.

5. Fazit

Die rechtlichen Rahmenbedingungen verlangen eine Berücksichtigung und Bewertung der vom Außengastronomiebetrieb ausgehenden Umwelteinwirkungen durch Geräusche je nach Schutzwürdigkeit der Nachbarschaft. Damit verbietet sich grundsätzlich eine Duldungspraxis, wie sie für Hamburg im Rahmen einer Weisung vorgesehen ist. Die aus dem dortigen Erfahrungsbericht prognostizierte erhöhte Rechtsunsicherheit bei Beschwerdelagen wird nach dem Bremer Modell ausgeschlossen. Darüber hinaus lässt das im Überwachungsbereich in Bremen angewendete Opportunitätsprinzip gezieltere und angemessenere Reaktionen zu, die den pauschalen Vorgaben der Hamburger Lösung rechtlich und praktisch überlegen sind.

Die bremische Regelung hat sich in den Jahren ihrer Anwendung bewährt. Ihre Gültigkeit ist deshalb bis zum 31. Dezember 2009 verlängert worden. Es ist im Vergleich mit dem Hamburger Modellversuch kein Änderungsbedarf dieser bremischen Verfahrensrichtlinie ersichtlich.

